VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 121)
z dnia 18 lutego 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 121)

18 lutego 2015 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Borysa Budki (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji i **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 19/14, P 3/14, SK 5/14, P 4/14, SK 64/14;

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Magdalena Klorek** – legislator z Biura Legislacyjnego oraz **Andrzej Herbet, Maciej Iwański, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Przemysław Sobolewski** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Czy są uwagi do przedstawionego porządku dziennego? Uwag nie słyszę. Uznaję, że porządek dzienny został przyjęty.

Przechodzimy wobec tego do rozpatrzenia spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ponieważ nie ma jeszcze pana posła Szaramy, zaczniemy od sprawy o sygn. akt SK 19/14 pani poseł Renaty Butryn. Przypominam, że dyskusja, bardzo obszerna i wnikliwa, odbyła się na poprzednim posiedzeniu Komisji. Teraz pozostało nam tylko przegłosować stanowisko. Czy są jeszcze pytania lub uwagi do przedstawionego stanowiska? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przygotowanego przez Biuro Analiz Sejmowych stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Pana posła Andrzeja Dery nie ma, wobec tego proszę pana posła Damiana Raczkowskiego o przedstawienie sprawy o sygn. akt P 3/14.

Poseł Damian Raczkowski (PO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 3/14 dotyczy pytania prawnego, które zostało postawione przez Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu, a dotyczy niezgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji przepisu art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Przepis ten nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy lub osób w sytuacji, w której dłużnik, po wezwaniu przez komornika, dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie. Sąd podaje również kolejne przepisy tej ustawy jako ewentualnie niezgodne z konstytucją, ale zarówno w stanowisku przygotowanym przez Biuro Analiz Sejmowych, jak i wystąpieniu prokuratora generalnego, który do tej sprawy się odnosi, wynika, że przede wszystkim należałoby się skupić na niezgodności art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Stan faktyczny jest następujący. W marcu 2013 r. wierzyciel wniósł do komornika o wszczęcie przeciwko dłużnikowi egzekucji polegającej na opuszczeniu i wydaniu zajmowanego przez dłużniczki lokalu mieszkalnego. Po wysłuchaniu dłużniczek komornik

wszczął egzekucję. Wezwał dłużniczki do dobrowolnego wykonania obowiązku we wskazanym terminie. W przeddzień upływu tego terminu komornik uzyskał informację o tym, że obowiązek został zrealizowany a dłużniczki lokal opuściły, wydając go.

Komornik w związku z tym odwołał dalsze czynności egzekucyjne. W postanowieniu ustalił koszty postępowania na wysoką kwotę, bo prawie na kwotę 4800 złotych. Obciążył tą kwotą dłużniczki i wezwał je do zapłaty. Dłużniczki, zachowując ustawowy termin do wniesienia skargi, wniosły skargę na działania komornika, domagając się uchylenia tej wysokiej czy zbyt wysokiej ich zdaniem opłaty egzekucyjnej. Zażądały obniżenia jej do 1/10 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, twierdząc, że de facto komornik postępowania egzekucyjnego nie musiał prowadzić.

Propozycja stanowiska Sejmu jest następująca. Biuro Analiz Sejmowych proponuje, aby uznać, że art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy lub osób w sytuacji, w której dłużnik, po wezwaniu przez komornika, dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. Natomiast umorzyć postępowanie w zakresie drugiego zarzutu.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Czy są pytania lub uwagi do przedstawionego stanowiska. Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska Sejmu?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Damian Raczkowski (PO):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Raczkowskiemu.

Wracamy do sprawy pana posła Wojciecha Szaramy o sygn. akt SK 5/14. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, sprawa o sygn. akt SK 5/14 została zainicjowana skargą konstytucyjną spółki z 10 grudnia 2012 r. Skarżąca spółka jako przedmiot kontroli wskazuje przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jest to art. 203 i art. 204, a także art. 209 ustawy. Przepisy te regulują kwestię dotyczącą repartycji kosztów między stronami w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Jedynym wzorcem kontroli, w związku z odmową nadania biegu skardze w kontekście wzorca wynikającego z art. 2 Konstytucji, pozostaje art. 45 ust. 1 konstytucji w zakresie, w jakim wynika z niego prawo do skargi do sądu.

Należy zauważyć, że skarżąca spółka nie kwestionuje obowiązku ponoszenia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego przez strony ani ich wysokości. Stwierdza jedynie, że w zakwestionowanej regulacji istnieje luka prawna polegająca na braku możliwości zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego w sytuacji, gdy zażalenie zostało przez stronę w całości uwzględnione. Wskazując na tę lukę, skarżąca spółka twierdzi, że taka regulacja a raczej taki brak regulacji będzie miał efekt mrożący, to znaczy będzie powstrzymywał strony przed skarżeniem postanowień wojewódzkiego sądu administracyjnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

My proponujemy umorzenie postępowania w tej sprawie ze względu na to, że skarżąca w istocie skarży zaniechanie legislacyjne a nie pominięcie legislacyjne, dlatego że skarżąca proponuje przyjęcie zupełnie nowego modelu, jeśli chodzi o zasady zwrotu kosztów pomiędzy stronami postępowania. Po drugie, skarżąca nie wskazała żadnych

argumentów przemawiających za zasadnością zarzutu pominięcia legislacyjnego, co jest istotnym brakiem formalnym. Trzecim argumentem, który wspiera zasadność wniosku o umorzenie postępowania, jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 44/11, w której skarżony był przepis art. 199 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z analogicznymi zarzutami dotyczącymi braku odpowiedniości modelu zwrotu kosztów pomiędzy stronami w stosunku do tego, czego oczekiwałby pytający w tamtej sprawie sąd. Z tego względu my proponujemy umorzenie postępowania.

Natomiast gdyby Trybunał nie podzielił tej argumentacji, wnosimy o stwierdzenie, że przepisy art. 203 i art. 204 w związku z art. 197 § 2 i art. 209 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim nie przewidują zwrotu kosztów postępowania sądowego w postępowaniu zażaleniowym stronie, której zażalenie zostało w całości uwzględnione, są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Argumentem przemawiającym za takim sformułowaniem petitum stanowiska jest to, że wbrew temu co twierdzi skarżąca spółka w przypadku postępowania zażaleniowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma obowiązku skorzystania z obowiązku profesjonalnej pomocy prawnej, z profesjonalnego pełnomocnika. Natomiast skarżąca spółka wskazuje, że jest to obowiązek, który wynika z tego skarżonego przepisu, czyli z art. 197 § 2 ustawy, który stanowi, że do zażalenia stosuje się przepisy o skardze kasacyjnej i z tego skarżąca wywodzi tezę dotyczącą obowiązku przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu zażaleniowym. Jednak z art. 194 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie można wywieść takiego wniosku. Postępowanie zażaleniowe wolne jest od przymusu adwokacko-radcowskiego. Skarżąca spółka zupełnie dobrowolnie wygenerowała koszty po swojej stronie, angażując w postępowanie zażaleniowe profesjonalnego pełnomocnika. Skarżąca spółka nie skorzystała także z przysługującej jej systemowo instytucji pomocy prawnej. Trudno mówić o tym, że zasady dotyczące zwrotu kosztów pomiędzy stronami w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a konkretnie brak możliwości zwrotu kosztów spółce, której zażalenie zostało uwzględnione, blokują w jakikolwiek sposób jej prawa do sądu. Ta spółka przeprowadziła swoją sprawę w dwóch instancjach. Sąd drugiej instancji rozpoznał sprawę merytorycznie po czym oddalił postanowieniem jej wniosek o zwrot kosztów postępowania zażaleniowego.

My stoimy na stanowisku, że zakwestionowane przepisy, jeśli uznamy, że mamy do czynienia tylko i wyłącznie z pominięciem legislacyjnym, a nie z zaniechaniem legislacyjnym, są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Dziękuję, pani mecenas. Czy są pytania lub uwagi do pani mecenas w tym zakresie? Nie słyszę. Rozumiem, że pan poseł zgadza się z tym stanowiskiem.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem proponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Szaramie.

Ponieważ mamy to podwyższone kworum do wyrażenia opinii w trybie art. 34 ust 8 regulaminu Sejmu, proponuję teraz przejść do pkt 2 dzisiejszego porządku dziennego.

Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja przyjęła te propozycję. Sprzeciwu nie słyszę. Uznaję więc, że Komisja przyjęła tę propozycję.

Przypominam, że były określone zarzuty co do konstytucyjności projektu, którego przedstawicielem jest pani poseł Zofia Popiołek. Proszę, pani poseł, o krótkie przedstawienie projektu i głównie o odniesienie się do zarzutów, o których mowa w opiniach ekspertów.

Poseł Zofia Popiołek (TR) – spoza składu Komisji:

Uważam, że błąd tkwi w ustawie z 1994 r. o najmie lokali. W art. 56 ustawy, który mówi, że w świetle tej ustawy najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejsco-

wości publicznej gospodarki lokalami lub szczególnego trybu najmu jest w rozumieniu ustawy najmem umownym zawartym na czas nieoznaczony.

Biuro Analiz Sejmowych, moim zdaniem, w sposób nieuprawniony wydaje interpretację tego rodzaju, że te decyzje administracyjne zamieniły się w umowy cywilnoprawne, co w świetle prawa jest chyba niedopuszczalne, dlatego że ostateczne decyzje administracyjne, na mocy których strona nabywa prawa, mogły być tylko wygaszone. Ja przedstawiłam na piśmie stanowisko adiunkta dr Pawła Sadowskiego z UMCS, który z taką opinią również się nie zgadza. Te decyzje administracyjne są nadal w obrocie prawnym. Mamy do czynienia również ze starszymi dokumentami, między innymi u ludzi bardzo wiekowych funkcjonują dokumenty niemieckie, wyroki sądu, gdy ktoś uprawniony – z reguły to były dzieci – na drodze sądowej nabywał prawo do mieszkania.

Po co ta moja ustawa? To, co państwo słyszą z mediów o czyścicielach kamienic, o tym, że właściciele, szczególnie nowi, stosują różne kruczki prawne, próbując pozbyć się lokatorów, właśnie umożliwia tego rodzaju przepis. Co w efekcie to dało? To, że gmina odsunęła się niejako od udziału w stosunku do lokatorów, którym wcześniej państwo wydało decyzje. Mały kłopot jest z osobami, które nie płacą. Wówczas można wypowiedzieć umowę najmu na ogólnych warunkach. Natomiast ci najstarsi mieszkańcy są potwornie skrzywdzeni.

Ja sama jestem współwłaścicielką kamienicy i w żaden sposób nie mogę się zgodzić z naruszeniem prawa własności. Opuszczając tych lokatorów, państwo dało narzędzia właścicielom w postaci trzyletniego wypowiedzenia i możliwości podwyższania czynszu, żeby doprowadzić do tego, żeby lokatorów się pozbyć. Wydaje mi się, że w państwie prawa coś takiego, co funkcjonuje 20 lat i powoduje taką nierówność w stosunku do lokatorów zasiedlonych w PRL w tym szczególnym trybie najmu, doprawdy jest niedopuszczalne. Tym bardziej że w tej chwili coraz częściej spotykamy się z tymi praktykami. Mówię to jako właścicielka kamienicy.

Najłatwiej nam było się „pozbyć" i zapewnić inne mieszkania osobom, które nigdy w życiu czynszu nie płaciły, tej tzw. patologii. Natomiast ludzie solidni, którzy dbali o mieszkania, którzy starali się, są zupełnie opuszczeni tymi, moim zdaniem, niewłaściwymi interpretacjami prawa. To gmina powinna wziąć odpowiedzialność za tych lokatorów. Mam tutaj zarzut co do zamożności tych lokatorów…

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Bardzo przepraszam, pani poseł, pani przedstawia teraz *ratio legis* tych przepisów. Natomiast problem jest taki, że w opinii Biura Analiz Sejmowych są konkretne zarzuty konstytucyjne. Te zarzuty zostały przedstawione na piśmie. Pierwszym z zarzutów jest to, że projekt ustawy zmierza do objęcia pod pojęciem mieszkaniowego zasobu gminy mieszkań, które są własnością osób prywatnych.

Poseł Zofia Popiołek (TR) – spoza składu Komisji:

W art. 20 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego do mieszkaniowego zasobu gminy zalicza się również wynajęte przez gminę mieszkania w budynkach prywatnych, gdzie realizuje się obowiązek gminy zapewnienia lokatorom mieszkań. Na tych lokatorów mówi się potocznie „lokatorzy miejscy". Dotychczasowe samoistne posiadanie w mieszkaniowym zasobie gminy może przestać być samoistnym posiadaniem, gdy pojawi się właściciel.

Nie zgadzam się również z opinią Biura Legislacyjnego, że włączam lokale prywatnych do mieszkaniowego zasobu gminy. Nic podobnego. Decyzja wydawana jest w odniesieniu do najemców, do lokatorów. Czyli z chwilą wyprowadzenia przez gminę takiego lokatora czy też śmierci takiego lokatora lokal pozostaje w dyspozycji właściciela.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Rozumiem, z pierwszym zarzutem pani się nie zgadza.

Drugi zarzut dotyczy bardzo istotnej kwestii. Państwo proponują uchylenie w art. 11 ustawy o ochronie lokatorów ustępów od 5 do 7. Przepisy te regulują możliwość wypowiedzenia umowy najmu, a więc de facto proponowana zmiana nie dotyczy tylko i wyłącznie lokali komunalnych tylko ingeruje w prawo własności osób fizycznych.

Poseł Zofia Popiołek (TR) – spoza składu Komisji:

Zapis o możliwości wypowiedzenia z trzyletnim terminem wypowiedzenia umowy najmu lokatorom jest bardzo nadużywany, między innymi w sytuacjach, kiedy dochody lokatora są odrobinkę wyższe niż limit upoważniający do mieszkania socjalnego.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Czyli pani również nie zgadza się z tym zarzutem.

Poseł Zofia Popiołek (TR) – spoza składu Komisji:

Oczywiście, że się nie zgadzam. Jeśli odda się zarząd nieruchomości, lokalu, budynku właścicielowi, to ja jako właścicielka mogę zawrzeć z miastem umowę, że godzę się, żeby lokator zajmował lokal dwa lata, ale za dwa lata chcę odzyskać ten lokal, bo mój dorosły syn zechce tam zamieszkać. Takie sprawy powinny być uregulowane w umowie między gminą a właścicielem, bo to gmina spowodowała, że właściciele odzyskują zarząd nad budynkami i mają tych lokatorów.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

I ostatnia sprawa. Pani proponuje: „lokatorowi, któremu właściciel wypowiedział stosunek najmu lokalu w trybie art. 11 ust. 5 gmina zapewnia lokal zamienny". Tylko że w poprzednim punkcie uchyla pani ust. 5. Rozumiem, że to chodzi o retroakcję.

Poseł Zofia Popiołek (TR) – spoza składu Komisji:

To jest błąd, który powstał podczas przepisywania na komputerze. Chodziło o to, że „przed wejściem w życie ustawy". Ja to w piśmie wyjaśniłam.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Rozumiem. To jest wyjaśnione. A więc, jak rozumiem, pani nie zgadza się z zarzutami zarówno Biura Legislacyjnego, jak i Biura Analiz Sejmowych. Opinia została przedstawiona przez BAS już w czerwcu ub. r. Pierwszy zarzut dotyczy art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przede wszystkim z powodu włączenia mieszkań prywatnych do zasobu komunalnego. Ja tylko przedstawiam zarzuty. Pani się z nimi nie zgodziła.

Drugi zarzut, to kwestia ograniczenia możliwości wypowiedzenia najmu nawet w sytuacji, kiedy to osoba bliska chce zamieszkać w tym lokalu, a dotyczy to majątku osób prywatnych, nie mówimy o zasobie komunalnym. I wreszcie kwestia rozszerzenia uprawnień, bo państwo proponują obligatoryjne prawo do lokalu zamiennego w przypadku tych wstecznych wypowiedzeń. Jednak nie przedstawiają państwo, i to jest jeden z zarzutów, skutków finansowych, jakie będzie powodować ta regulacja. Państwo lakonicznie wspominają tylko, że gminy i tak już coś takiego robią. Natomiast zgodnie z regulaminem Sejmu wnioskodawcy powinni przedstawić skutki finansowe projektu. Proszę się odnieść krótko do tych skutków finansowych.

Poseł Zofia Popiołek (TR) – spoza składu Komisji:

Ja uważam, że w tej chwili gospodarka lokalami w gminie jest bardzo nieracjonalna. Świadczy o tym to, że gminy wkładają w prywatne mienie majątek, nie ustalając właścicieli.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Pani poseł, ja bardzo przepraszam, ale żeby było jasne. My nie analizujemy tego, co państwo mają na myśli, tylko konkretny zarzut. Wnioskodawcy nie przedstawili skutków finansowych. Czy wnioskodawcy mają te skutki finansowe wyliczone?

Poseł Zofia Popiołek (TR) – spoza składu Komisji:

Skutki finansowe, wbrew obawom, moim zdaniem, są niewielkie z uwagi na to, że dotychczasowe uregulowania prowokują do obchodzenia prawa zarówno właścicieli – przykładem może być przepis, który mówi o możliwości wypowiedzeniu z trzyletnim terminem – jak i lokatorów, którzy obchodzą prawo, ukrywając dochody. Jeżeli dojdzie do eksmisji, to gmina jest zobowiązana przyznać lokal socjalny. Mnie chodzi o to, żeby reguły gry były jasne, chodzi mi o przywrócenie zasad normalności w układzie właściciel – lokator. Po co komu bieganie po sądach, sprawy sądowe, kiedy można to załatwić w drodze umów. Gmina mogłaby włączyć dany lokal do mieszkaniowego zasobu gminy, ale to nie

świadczy w żadnej mierze o ograniczeniu własności. Na Boga, decyzja nie dotyczy lokalu, decyzja dotyczy lokatora. Ja nikomu nie zabieram własności.

Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):

Pani już nam powiedziała, że się nie zgadza z zarzutami. Biuro Legislacyjne i Biuro Analiz Sejmowych podtrzymują swoje opinie, bo w tym zakresie państwo nie wnieśli autopoprawki. Teraz Komisja wyrazi swoją opinię.

Czy posłowie potrzebują jakichś dodatkowych wyjaśnień ze strony legislatorów i ekspertów BAS? Nie słyszę. Przechodzimy do opiniowania. Przypominam, że głosowanie wynika z tego, że Marszałek Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, przedłożył Komisji projekt ustawy z uwagi na wątpliwości konstytucyjne.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością omawianego projektu?

Stwierdzam, że Komisja uznała, iż projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego za dopuszczalny przy 11 głosach za, 1 przeciwnym i 8 wstrzymujących się. Komisja uznała, że projekt jest dopuszczalny, mimo osiągniętego wyniku, nie było kwalifikowanej większości. W związku z tym projekt będzie procedowany.

Przepraszam, ale musimy jeszcze wrócić do sprawy o sygn. akt SK 19/14. Moim błędem było, że po przegłosowaniu stanowiska w tej sprawie nie wskazaliśmy reprezentanta Sejmu. Pani poseł Renata Butryn poprosiła o zmianę. Zgodził się pan poseł Damian Raczkowski. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Raczkowskiemu.

Pozostały nam do zaopiniowania dwie ostatnie sprawy, a ja w tej chwili przekazuję prowadzenie panu posłowi Wojciechowi Szaramie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie ma pana posła Dery, więc proszę pana posła Witolda Pahla o przedstawienie sprawy o sygn. akt P 4/14.

Poseł Witold Pahl (PO):

A ja proszę Biuro Analiz Sejmowych o omówienie projektu stanowiska Sejmu.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 4/14 jest jedną ze spraw, w których zarzuty ukierunkowane są na tryb uchwalenia ustawy o grach hazardowych. Sprawa zawiera także zarzuty o charakterze materialnoprawnym, czyli wskazujące na naruszenie przez kwestionowane przepisy konstytucyjnej zasady swobody działalności gospodarczej poprzez nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję w tę swobodę.

Sprawa o sygnaturze P 4/14 została zainicjowana dwoma pytaniami prawnymi – Sądu Rejonowego w Gdańsku oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wspomniane przeze mnie dwa pytania prawne połączone do wspólnego rozpatrzenia to dwa pytania prawne spośród 58 pytań, jakie w analogicznych sprawach zostały skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Zjawisko to związane jest ze stanowiskiem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego o potrzebie rozstrzygnięcia procedury uchwalenia ustawy o grach hazardowych przez Trybunał Konstytucyjny, co skutkuje zawieszaniem analogicznych postępowań, w których te przepisy miałyby być podstawą rozstrzygnięcia przez sądy w całej Polsce i kierowania pytań prawnych w tym samym zakresie do Trybunału Konstytucyjnego. Okoliczności faktyczne, czyli wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny, wskazują na to, że sprawa o sygn. akt P 4/14 będzie pierwszą pilotową, rozstrzygającą te problemy i rzutującą na pozostałe poświęcone tym zagadnieniom prawnym pytania prawne.

Zarzut związany z procedurą uchwalenia ustawy o grach hazardowych opiera się na tezie, że procedura ta nie obejmowała etapu notyfikowania przepisów o charakterze technicznym, bo tak je kwalifikuje zarówno Sąd Rejonowy w Gdańsku, jak i Naczelny Sąd Administracyjny, Komisji Europejskiej – wbrew przepisom dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Naruszenie dyrektywy w tym zakresie rzutować ma na konstytucyjność ustawy o grach hazardowych i prowadzi do jej niezgodności z art.

2 Konstytucji, czyli z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wywodzonej z niej zasady rzetelności procesu legislacyjnego, oraz z art. 7 Konstytucji ustanawiającym zasadę legalizmu, czyli praworządności działania organów władzy publicznej.

Spośród argumentów, które wskazane są w pytaniach prawnych i mają przemawiać za stwierdzeniem niekonstytucyjności przepisów ustawy o grach hazardowych wskazuje się przede wszystkim to, że na skutek zaniechania notyfikacji nastąpiło naruszenie dyrektywy, która ma rangę ponadustawowego aktu normatywnego, na naruszenie zobowiązań międzynarodowych, jakimi związana jest Polska na skutek swojego członkostwa w Unii Europejskiej. Wskazywany jest także argument braku informacji czy też niedostarczenia informacji parlamentarzystom w procesie ustawodawczym na temat wpływu ograniczeń wynikających z przepisów ustawy o grach hazardowych na rynek wewnętrzny Unii Europejskiej.

Zaniechanie notyfikacji tych przepisów pociąga za sobą w świetle prawa Unii Europejskiej nakaz odmowy stosowania wadliwie uchwalonych przepisów przez organy publiczne państw członkowskich, w tym przypadku sądy. Ma to pociągać za sobą znaczące ryzyko destabilizacji porządku prawnego, w tym naruszenie pewności prawa i w ten sposób godzić w zasadę demokratycznego państwa prawnego, co ma – zdaniem zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego – przemawiać za tym, że uchybienie procedurze notyfikacyjnej jest okolicznością istotną z punktu widzenia konstytucyjnych standardów postępowania legislacyjnego.

W stanowisku proponowanym w projekcie przygotowanym przez Biuro Analiz Sejmowych wskazujemy na potrzebę umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie kontroli zakwestionowanych przepisów ustawy o grach hazardowych pod kątem zgodności z art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, bo ten związkowy przepis, który nakazuje przestrzeganie przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, podaje Sąd Rejonowy w Gdańsku.

Podnosimy, że jedynym zarzutem, który ma prowadzić do konkluzji o naruszeniu art. 2 i art. 7 w związku z art. 9 Konstytucji, jest uchybienie normom zawartym w dyrektywie unijnej. W ślad za tym staramy się wykazać, że jest to akt prawa pochodnego, którego celem jest zapewnienie wartości istotnych z punktu widzenia Unii Europejskiej, że jest to akt, który może być jedyną podstawą stwierdzonego uchybienia, i że w konsekwencji prowadziłoby to do otwarcia norm konstytucyjnych na wypełnianie ich treścią ustalaną na poziomie ponadnarodowym, bowiem naruszenie procedur ujętych w aktach prawa pochodnego unijnego miałby przesądzać o konstytucyjności aktów prawa krajowego. Co więcej, wskazujemy na to, że system prawa unijnego przewiduje gwarancje, które mają zapewniać skuteczność procedurze notyfikacyjnej poprzez ów skutek nakazujący odmawiania stosowania takich wadliwie uchwalonych przepisów. A co więcej, podnosimy, że jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest organem uprawnionym do dokonywania wykładni regulacji ujętych w owej dyrektywie. Natomiast przyjęcie, że na temat tego, czy przepisy danej ustawy, czyli aktu prawa krajowego, miałyby podlegać obowiązkowi notyfikacji i w tym zakresie miałby się wiążąco wypowiadać polski sąd konstytucyjny, prowadziłoby do wykreowania płaszczyzny konfliktu pomiędzy dwoma trybunałami – Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Trybunałem Konstytucyjnym, bowiem Trybunał Konstytucyjny musiałby wprost odnieść się do zawartości normatywnej dyrektywy poprzez jej interpretację. Następnie stwierdzić, zbadać, czy dany przepis ustawy ma charakter techniczny, co samo w sobie też może się okazać skomplikowane, czego dowodzą rozbieżne orzeczenia sądów polskich w tym zakresie. I następnie stwierdzić, czy do naruszenia doszło czy nie.

Taka konkluzja polskiego sądu konstytucyjnego mogłaby być odmienna, sprzeczna z tym, co na ten temat twierdzi Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przykładem może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Fortuna o sygn. akt C 213/11. Jest to wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 lipca 2012, w którym ów Trybunał wskazał, że między innymi art. 14 ust. 1 – to jest jeden z tych kwestionowanych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym przepisów ustawy o grach hazardowych – należy uznać za przepis techniczny w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34. A więc wiążąca wypowiedź w tym zakresie Trybunału

Sprawiedliwości Unii Europejskiej już jest i odmienna kwalifikacja przepisów ustawy o grach hazardowych ewentualnie dokonana przez Trybunał Konstytucyjny prowadziłaby do ryzyka kolizji jurysdykcji obydwu trybunałów.

Co więcej, nawet gdyby polski sąd konstytucyjny miał tożsame zdanie co do kwestii techniczności i ewentualnego naruszenia obowiązku notyfikacyjnego przez prawodawcę polskiego, to mógłby na przykład zechcieć skorzystać z przysługującej mu konstytucyjnie kognicji do odroczenia skutków prawnych swojego wyroku, co znowu popadałoby w kolizję z porządkiem unijnym, który zakłada, że skutek prawny polegający na obowiązku niestosowania przepisów unijnych nienotyfikowanych Komisji Europejskiej nie może być warunkowany działaniem żadnego innego organu krajowego ani odraczany w czasie na mocy orzeczeń także sądów konstytucyjnych.

W związku z tym, mając na względzie wszystkie wcześniejsze wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat relacji obu porządków prawnych – unijnego i krajowego – oraz tego, że zasada przychylności prawu unijnemu i procesowi integracji europejskiej zakłada takie postrzeganie swoich kompetencji przez Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, aby one nie prowadziły do takich kolizyjnych momentów, należy uznać, że ewentualne naruszenie procedury uregulowanej jedynie w prawie pochodnym Unii Europejskiej nie stanowi elementu doniosłego z punktu widzenia konstytucyjnych standardów procesu legislacyjnego i w ślad za tym nie mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego i w tym zakresie wnosimy o umorzenia postępowania.

Natomiast jeśli chodzi o zarzuty merytoryczne, czyli kwestię zasad prowadzenia gier hazardowych poza kasynami gry i ewentualne uchybienie zasadzie swobody działalności gospodarczej, to poproszę eksperta, mecenasa Iwańskiego, który jest autorem tej części stanowiska Sejmu, o jego przedstawienie.

Ekspert z BAS Maciej Iwański:

Jak pani naczelnik wspomniała, druga część zarzutów podnoszonych w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy naruszenia zasady wolności działalności gospodarczej przez regulacje ustanawiające obowiązek prowadzenia gier w kasynach, w tym przypadku gier na automatach, bo tego dotyczy sprawa, która ostatecznie trafiła do NSA i wzbudziła jego wątpliwości konstytucyjne, regulacje ograniczające prowadzenie gier na automatach do kasyn gry i odpowiednio nakazujące stosować kary administracyjne za uchybienie temu nakazowi.

Wskazujemy, że, naszym zdaniem, istotnie są one restrykcyjne, natomiast mieszczą się w pojęciu „ważnego interesu publicznego", o którym wspomina art. 22 Konstytucji, a który to ważny interes publiczny może uzasadniać ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Wskazujemy przede wszystkim na rozpoznawany w literaturze psychologicznej czy ogólnie mówiąc społecznej, wręcz medycznej, potencjał uzależniający od hazardu, którego istotną częścią jest łatwość dostępu do gier hazardowych, w tym gier na automatach. Z tego punktu widzenia regulacja nakazująca prowadzenie gier na automatach tylko i wyłącznie w kasynach gry o określonej w ustawie liczebności odpowiadającej stosunkowi do liczby ludności zamieszkującej dany obszar istotnie wpływa na ograniczenie dostępności. Warto przy tym wspomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnoszony jest pogląd, iż mając na uwadze ochronę zdrowia publicznego ustawodawca jest uprawniony do regulowania danej materii w taki sposób, aby eliminować określone pokusy. Z tego punktu widzenia uważamy, że ta regulacja jest efektywna i uzasadniona konstytucyjnie.

Drugim nie mniej ważnym powodem, dla którego uważamy, iż ten ustawowy nakaz organizowania gier na automatach w kasynach gry jest uprawniony, jest również porządek publiczny, ponieważ w literaturze prawnoadministracyjnej wskazuje się, iż działalność hazardowa bardzo często ma potencjał kryminogenny związany przykładowo z praniem brudnych pieniędzy. Z tego punktu widzenia ograniczenie legalności prowadzenia tego rodzaju działalności do kasyn gry również sprzyja zwiększeniu transparentności i możliwości kontroli nad taką działalnością.

Poseł Witold Pahl (PO):

Przypomnę, że w podobnej sprawie już wyrażaliśmy swoje stanowisko. Trybunał rozstrzygał już w części, która była omawiana przez pana mecenasa Iwańskiego, a więc w kwestii zasad proporcjonalności przy ograniczeniu działalności gospodarczej. Natomiast niezwykle ciekawe jest wyzwanie dotyczące kognicji Trybunału w tym zakresie i stąd pełny skład Trybunału. W pełni zgadzam się z tym stanowiskiem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jakieś pytania lub uwagi?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Argumentów w sprawie, o której pan przed chwilą mówił, można przytoczyć wiele więcej. Można przytoczyć wszystkie, o których mówi art. 31 ust. 3 Konstytucji, dlatego że mogą to być powody dotyczące zarówno zdrowia i bezpieczeństwa, jak również praw i wolności innych. Hazard sam w sobie zagraża najbliższym osobom. Może naruszać ich prawa, wolność, prawa majątkowe, bardzo szeroko dotyczy wszystkich ważnych interesów, które powinny być chronione.

Miałam studenta, który napisał pracę magisterską o hazardzie, o grach hazardowych. I on na swoim przykładzie opowiadał mi, jak sam się zdegradował. Ojciec był dyrektorem urzędu skarbowego, a on chodził sobie po prostu pograć. Potem rzucił studia, chociaż w końcu wrócił na studia i napisał tę pracę. Grał, grał, przegrywał wszystko, kradł ojcu pieniądze, ojca puścił z torbami, ojca zwolniono z pracy. Na szczęście poddał się leczeniu, wrócił na studia. Konkludując, wiem, że to było szkodliwe dla wszystkich dookoła, rozbiło rodzinę, to było okropne. A kończąc, chcę podkreślić, że wszystkie możliwe ważne interesy publiczne, które są chronione, ten przepis może chronić.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 11 głosach za, braku przeciwnych i 2 wstrzymujących się. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Witold Pahl (PO):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi.

Przechodzimy do omówienia ostatniej sprawy. Nie ma dzisiaj pana posła Dery, więc proszę Biuro Analiz Sejmowych o omówienie projektu stanowiska.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nie jestem autorem stanowiska, które zostało przygotowane przez prof. Pawła Daniluka, ale sprawa jest Komisji już dobrze znana. Sprawa o sygn. akt SK 64/13 czyni przedmiotem kontroli art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń w związku z art. 78 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym i dotyczy sankcji za niewskazanie, komu został powierzony pojazd w czasie, kiedy zostało popełnione wykroczenie zarejestrowane przez fotoradar. Już dwukrotnie na posiedzeniach Komisji Ustawodawczej zarówno problem konstytucyjny, jak i zarzuty, które mieszczą się w ramach tej sprawy, były przedmiotem dyskusji i głosowania.

Przypomnę, były to sprawy o sygn. akt P 27/13 i K 3/13. W pierwszej ze spraw Komisja zajęła stanowisko wspierające pytanie prawne wbrew przygotowanej przez Biuro Analiz Sejmowych propozycji. Jednak Marszałek Sejmu skierował stanowisko Sejmu tożsame z przygotowanym przez BAS projektem i w tej sprawie zapadł już wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał przesądził zgodność kwestionowanych przepisów wówczas z art. 2 Konstytucji, uznając wzorzec art. 41 ust. 2 Konstytucji za nieadekwatny w tamtej sprawie.

Równolegle toczyło się postępowanie w sprawie o sygn. akt K 3/13 poświęcone też tej tematyce, ale zainicjowane wnioskiem prokuratora generalnego, który przed rozprawą zaplanowaną wówczas na maj 2014 r. zdecydował się zmodyfikować swoje stanowisko w ślad za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze dodatkowo rozbudowując argumenty, wskazując nowe wzorce kontroli, głównie chodziło o art. 18 Konstytucji i naruszenie zasady ochrony rodziny poprzez, zdaniem prokuratora generalnego, wymóg denuncjacji członków rodziny w związku z sankcją za zatajenie, komu powierzony był pojazd.

Biuro Analiz Sejmowych również w tej sprawie w zakresie zmodyfikowanym pismem prokuratora generalnego przygotowało projekt zawierający konkluzje na stwierdzenie zgodności tych przepisów z konstytucją. Komisja Ustawodawcza ponownie zajęła przeciwne stanowisko, podzielając zarzuty przedstawione przez prokuratora generalnego. Teraz mamy trzecią analogiczną sprawę poświęconą tej problematyce. My konsekwentnie wnosimy o stwierdzenie zgodności zakwestionowanych przepisów z wzorcami konstytucyjnymi, dodatkowo uwzględniając to rozumowanie i argumentację Trybunału Konstytucyjnego przedstawioną w wyroku pełnego składu w sprawie o sygn. akt P 27/13.

Sądzę, że nie ma powodu, żeby przytaczać wszystkie argumenty znane członkom Wysokiej Komisji, tylko można przystąpić do głosowania. Może przeczytam petitum proponowanego stanowiska.

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej z 1 marca 2013 r. w sprawie o sygn. akt SK 64/13, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 96 § 3 ustawy – Kodeks wykroczeń w związku z art. 78 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim przewiduje ciążący na właścicielu lub posiadaczu pojazdu obowiązek wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, pod rygorem odpowiedzialności wykroczeniowej, bez możliwości uchylenia się od tego obowiązku w razie powierzenia pojazdu osobie najbliższej, kiedy ta dopuściła się wykroczenia, jest zgodny z art. 42 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 47 w związku z art. 18 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest skarga konstytucyjna, pani naczelnik, Czy ze sprawy wynika, że właściciel samochodu podnosi, że musiałby wskazać osobę najbliższą?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Właściwie nastąpiła odmowa wskazania i nie jest jednoznacznie przesądzone, czy ze względu na prawo do milczenia, które przysługuje osobie, wobec której ewentualnie miałoby toczyć się postępowanie wykroczeniowe, czy ze względu na ochronę osoby najbliższej, bo byłoby to jednoznaczne z wyjawieniem pewnych okoliczności faktycznych. To nie jest przesądzone i stąd przedmiot sprawy badamy w pełnym zakresie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Komisja poprzednio w tej sprawie zajmowała stanowisko przeciwne niż projekt Biura Analiz Sejmowych?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Tak. Komisja Ustawodawcza wspierała zarzuty podniesione w pytaniu prawnym oraz we wniosku prokuratora generalnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy zechciałaby pani powtórzyć tę ostatnią kwestię.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Komisja Ustawodawcza w podjętych wcześniej uchwałach w sprawie o sygn. akt P 27/13 oraz K 3/13 wspierała zarzuty podniesione przez sąd pytający oraz prokuratora generalnego jako wnioskodawcę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jakieś uwagi, jakieś pytania? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja nie przyjęła stanowiska przy braku głosów za, 9 przeciwnych i 6 wstrzymujących się. Przekażemy panu posłowi Derze tę decyzję i w zależności od jego stanowiska albo on będzie tę sprawę prowadził, albo po konsultacji w prezydium zarekomendujemy inną osobę, która podejmie się tego zadania.

W związku z wyczerpaniem porządku dziennego zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.